



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



19.080

AHVG. Änderung (Modernisierung der Aufsicht)

LAVS. Modification (Modernisation de la surveillance)

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.03.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.22 (FORTSETZUNG - SUITE)

Präsidentin (Kälin Irène, Présidentin): Die Detailberatung wird in zwei Blöcke aufgeteilt. Sie haben eine Übersicht über den Ablauf der Debatte erhalten.

Amaudruz Céline (V, GE), pour la commission: Réunie les 28 et 29 octobre 2021, puis les 18 et 19 novembre 2021, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique a

AB 2022 N 215 / BO 2022 N 215

procédé à l'examen de la modification de la LAVS concernant la modernisation de la surveillance. Cette modification consiste en la modernisation de la surveillance de l'AVS, des prestations complémentaires – dites PC –, du régime des allocations pour perte de gain – dites APG – et du régime des allocations familiales dans l'agriculture.

A sa séance des 28 et 29 octobre 2021, à l'instar du Conseil des Etats, la commission est entrée en matière à l'unanimité sur le projet et s'est déclarée favorable au renforcement de l'attention portée aux risques dans la surveillance. (*Zwischenruf der Präsidentin: Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, Frau Amaudruz versteht ihr eigenes Wort nicht!*) Oui, excusez-moi: je n'arrive même plus à m'entendre, ce qui est assez rare. Elle est favorable au renforcement de l'attention portée aux risques dans la surveillance, à l'amélioration de la gouvernance et à la mise en place d'un pilotage approprié des systèmes d'information.

Après avoir entamé la discussion par article, elle a entendu des représentants du Contrôle fédéral des finances. Dans ce contexte, elle a décidé, par 18 voix contre 0 et 5 abstentions, de déposer une motion, afin de charger le Conseil fédéral d'examiner s'il serait judicieux de regrouper la Centrale de compensation et Compenswiss en une nouvelle structure et de transférer celle-ci dans un établissement d'assurances sociales de la Confédération.

Lors de sa séance des 18 et 19 novembre 2021, la commission a poursuivi la discussion par article. C'est à l'unanimité également que la commission a approuvé la modernisation de la surveillance au vote sur l'ensemble.

Je me permets un bref rappel. La surveillance de l'AVS est restée pratiquement inchangée depuis 1948. Il en est de même pour le régime des APG en cas de service et de maternité, pour le système des prestations complémentaires et pour le régime des allocations familiales dans l'agriculture. La surveillance de l'AI, au contraire, a été modernisée en profondeur lors de sa cinquième révision en 2008. Il est aujourd'hui nécessaire, si l'on entend continuer à garantir la stabilité du système de prévoyance, d'étendre ce travail aux autres branches du premier pilier.

Le Contrôle fédéral des finances a d'ailleurs exigé que la surveillance soit adaptée aux défis actuels. Les adaptations de la loi proposées par le Conseil fédéral, dans le premier pilier, reposent sur trois axes principaux. Le premier est une surveillance moderne et axée sur les risques. Dans l'AVS, dans les prestations complémentaires, dans le régime des APG et dans le régime des allocations familiales dans l'agriculture, une surveillance proactive et axée sur les risques vient remplacer la surveillance essentiellement réactive qui prévaut aujourd'hui. Pour cela, les organes d'exécution doivent être tenus de mettre en place des instruments modernes de gestion et de contrôle: gestion des risques, gestion de la qualité et système de contrôle interne. En outre, les tâches et les responsabilités de l'autorité de surveillance doivent être précisées.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



Le deuxième axe vise un renforcement de la gouvernance. Le projet prévoit d'inscrire dans la loi les principes de bonne gouvernance, notamment des exigences concernant l'indépendance des organes d'exécution, l'intégrité des responsables et la transparence dans la présentation des comptes. Le but est de garantir une mise en application irréprochable du premier pilier.

Le troisième axe vise une amélioration du pilotage et de la surveillance des systèmes d'information. Les organes d'exécution doivent veiller à ce que leur système d'information présente la stabilité nécessaire et garantisse la sécurité de l'information et la protection des données. L'autorité de surveillance obtient la compétence d'édicter des exigences minimales relatives à la sécurité de l'information et à la protection des données. En outre, le financement du développement et de l'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse est réglementé. De plus, le projet prévoit d'accorder au Conseil fédéral la compétence de régler l'échange électronique de données entre les assureurs sociaux suisses et les autorités fédérales ainsi qu'entre les assureurs eux-mêmes. Cette disposition est intégrée dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales afin qu'elle s'applique à toutes les assurances sociales.

Enfin, dans ce projet, des optimisations ponctuelles dans le deuxième pilier sont prévues. La surveillance des institutions de la prévoyance professionnelle – deuxième pilier – a été réaménagée en 2012. Si l'organisation de la surveillance mise en place à cette occasion a fait ses preuves, elle reste perfectible. C'est pourquoi le projet prévoit des améliorations ponctuelles; il propose en particulier de préciser les tâches des experts en matière de prévoyance professionnelle et de garantir l'indépendance des autorités régionales de surveillance par une disposition interdisant aux membres des gouvernements cantonaux de siéger dans des organes de surveillance.

Comme je vous l'ai dit en introduction, c'est à l'unanimité que la commission a décidé d'entrer en matière sur ce projet intitulé "Modernisation de la surveillance dans le 1er pilier et optimisation dans le 2e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité".

Je vous remercie de bien vouloir en faire de même.

Sauter Regine (RL, ZH), für die Kommission: Ziel der Vorlage, über die Sie im Folgenden diskutieren, ist die Modernisierung der Aufsicht über die Sozialversicherungen in der ersten Säule, also die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Ergänzungsleistungen, die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Dieses Ziel soll über eine verstärkte Risikoorientierung in der Aufsicht, eine verbesserte Governance sowie eine zweckmässige Steuerung der Informationssysteme in der ersten Säule erreicht werden. Die Aufsicht über die AHV ist seit 1948 praktisch unverändert geblieben. Angesichts der technischen Entwicklungen, der zunehmenden Bedeutung von Informationssystemen für die Durchführung der ersten Säule und angesichts der höheren Anforderungen, die heute an die Governance gestellt werden, wurde eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nötig. Die heute zur Verfügung stehenden Instrumente sind nicht mehr zeitgemäß. Zudem sind die gesetzlichen Bestimmungen zur Governance lückenhaft.

Die Vorlage verfolgt drei Stossrichtungen:

1. Für die AHV, die EO, die EL, die Familienzulagen in der Landwirtschaft und, soweit nötig, für die IV soll die risikoorientierte Aufsicht verstärkt werden. Hierfür werden die Durchführungsstellen gesetzlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Gleichzeitig werden die Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde präzisiert.
2. Im Gesetz werden Bestimmungen betreffend Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert, um die Good Governance in der ersten Säule zu gewährleisten.
3. Schliesslich soll mit gesetzlichen Bestimmungen sichergestellt werden, dass die Informationssysteme die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz gewährleisten.

Der Bundesrat hat zudem Verbesserungen im Bereich der zweiten Säule, eine Präzisierung der Aufgaben von Experten sowie Vorgaben bezüglich der Sicherstellung der Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden in seinen Entwurf aufgenommen.

Der Ständerat hat das Geschäft in der Sommersession 2021 beraten. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Gesamtstimmung wurde die Vorlage einstimmig angenommen.

Ihre SGK hat das Geschäft an zwei Sitzungen beraten. Eintreten war ebenfalls nicht bestritten. Die Kommission teilt die Ansicht von Bundesrat und Ständerat, dass Handlungsbedarf gegeben ist. In der Gesamtstimmung hat sie der Vorlage einstimmig zugestimmt.

Kontrovers ist jedoch insbesondere die Frage diskutiert worden, wie weit die Vorgaben des Gesetzgebers an Informationssysteme, die für die Durchführung genutzt werden, gehen können oder gehen sollen. Welcher Detaillierungsgrad ist noch praktikabel, respektive was erschwert letztlich lediglich die Tätigkeit der Durchfüh-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



rungsstellen? Der Ständerat hat sich hier für eine schlankere Lösung als der Bundesrat entschieden, für eine Lösung, die nicht zu stark in die Organisation eingreift. Diesem Entscheid folgt die Mehrheit Ihrer

AB 2022 N 216 / BO 2022 N 216

Kommission. Es soll der Aufsichtsstelle obliegen zu beurteilen, ob die Systeme konform sind, ob sie funktionieren. Sie hat aber nicht ins Operative einzugreifen.

Bei den Bestimmungen betreffend die Aufsicht über das BVG hat insbesondere die Frage, ob kantonale Regierungsmitglieder und Angestellte der öffentlichen Verwaltung weiterhin in kantonalen bzw. regionalen Aufsichtsbehörden vertreten sein dürfen, zu Diskussionen geführt. Der Bundesrat will diese Praxis mit seiner Vorlage unterbinden. Der Ständerat hat sich gegen den Entwurf des Bundesrates entschieden. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist mit dem Bundesrat der Meinung, dass aus Gründen der Governance der Einsatz von Regierungsmitgliedern und Verwaltungsangestellten in Aufsichtsbehörden abzulehnen ist.

Schliesslich wurde die Thematik der Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit kontrovers diskutiert. Der Ständerat lehnte eine solche Bestimmung ab, ebenfalls die Mehrheit Ihrer Kommission; dies zum einen aus formellen Gründen, zum andern aber auch aus materiellen Gründen, weil man der Ansicht war, dass das heutige System gut funktioniert. Ich werde dazu in der Detailberatung noch mehr ausführen.

Ausführlich diskutierte Ihre Kommission schliesslich die Fragen der Organisation und Aufgaben von Zentraler Ausgleichsstelle und Compenswiss sowie der Governance von Compenswiss. Wir haben uns durch die Eidgenössische Finanzkontrolle darüber informieren lassen. Ausserdem lag uns diesbezüglich ein Mitbericht mit einem Antrag der Finanzkommission des Nationalrates vor, welcher sich wiederum auf die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle stützt. Konkret fordert die Finanzkontrolle, dass die Zentrale Ausgleichsstelle und Compenswiss zusammenzulegen seien und diese neue Struktur in eine Sozialversicherungsanstalt des Bundes zu überführen sei.

Heute bestehen zwei Stellen, die für die zentralisierten Aufgaben der ersten Säule zuständig sind, eben die ZAS und Compenswiss. Ihre Kommission teilt die Ansicht, dass die derzeitige Aufteilung in zwei getrennte Stellen mit unterschiedlichem Rechtsstatus, die zudem noch zwei verschiedenen Departementen angegliedert sind, governance- und aufsichtstechnisch problematisch ist. Allerdings ist man der Meinung, dass die damit verbundenen Fragen und mögliche organisatorische Varianten sorgfältig zu prüfen sind und dies den Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision sprengen würde.

In diesem Sinne hat die Kommission mit 18 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen eine Kommissionsmotion mit einem entsprechenden Auftrag an den Bundesrat beschlossen. Sie haben diese letzte Woche angenommen.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Le dossier que nous traitons vise une modernisation des dispositions sur la surveillance et la gouvernance du premier pilier et d'un certain nombre d'autres assurances sociales, notamment le deuxième pilier. Il s'agit d'une modernisation qui est essentiellement technique et qui porte sur un certain nombre de règles de gouvernance, à laquelle le Conseil fédéral a ajouté un dispositif concernant ce qu'on appelle les "brokers", ou courtiers, pour réglementer cette activité dans le domaine du deuxième pilier, notamment pour définir qui paie les prestations. Aujourd'hui, elles sont assurées, payées par les assurés, en l'occurrence les caisses de pension elles-mêmes qui fournissent des financements pour ces prestations, alors que, selon un avis de droit de l'administration, ce sont les employeurs qui devraient assurer ce financement. Ce serait également un moyen d'éviter les conflits d'intérêts: si ce sont les caisses de pension elles-mêmes qui financent les prestations de courtage, évidemment que la qualité du conseil peut s'en ressentir puisqu'il est logiquement plus difficile de donner un conseil désintéressé sur le choix de la caisse de pension quand on est payé par la caisse de pension vers laquelle on essaie d'orienter un employeur ou un conseil de fondation. Ce sont les éléments qui figurent dans le projet de loi. Vous aurez à vous prononcer sur un certain nombre de propositions de minorité. J'en cite quelques-unes qui nous paraissent importantes.

A l'article 49a, vous aurez à vous prononcer sur la minorité Gysi Barbara. Nous vous demandons de la suivre ainsi que le Conseil fédéral, et de donner des compétences à l'autorité de surveillance pour valider les règles en matière de systèmes d'information. Cette minorité touche également d'autres dispositions légales dans les autres assurances sociales. Pour chacune de ces assurances sociales, nous vous demandons d'adopter la même systématique et de soutenir la minorité Gysi Barbara et le Conseil fédéral.

A l'article 60, la minorité Rösti propose de biffer une disposition. Nous proposons ici de suivre le Conseil fédéral. Il s'agit de permettre de faire porter également aux associations fondatrices d'une caisse de pension les indemnités de reprise d'une autre caisse de pension. Quand une caisse de pension est reprise, il s'agit de pouvoir faire porter les frais à l'association fondatrice de cette caisse de pension et pas seulement à la caisse elle-même.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



A l'article 95 également, nous vous proposons de suivre le Conseil fédéral et de ne pas suivre la minorité Rösti, pour permettre la prise en charge des frais d'exploitation et de développement des systèmes d'information qui simplifient les démarches des assurés. Nous avons intérêt à assurer un financement de ces développements et de ces prestations.

J'ajoute encore quelques éléments sur les autres dispositions légales, notamment la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales. A l'article 55 alinéa 1bis, nous vous demandons de suivre la commission et le Conseil fédéral et non le Conseil des Etats qui a proposé de pouvoir transmettre les décisions par voie électronique. Nous pensons qu'il faut encore assurer une communication par écrit, les dispositifs électriques n'offrant pas encore toute la fiabilité voulue et n'assurant pas encore une communication à l'ensemble des assurés.

S'agissant des autres dispositions de la loi sur la prévoyance professionnelle, à l'article 49 de la LPP, la minorité Weichelt propose de soutenir le projet du Conseil fédéral dans cet article sur les "brokers", sur les courtiers. C'est un élément essentiel de cette loi. Il y a 300 millions de francs en jeu, qui sont à charge de l'assurance sociale, qui pénalisent les rentes, qui pénalisent les prestations du deuxième pilier.

Lorsque nous avons débattu des prestations et du taux de conversion du deuxième pilier, vous avez ergoté sur un certain nombre de mesures de compensation. Vous avez voulu que les mesures de compensation négociées par les partenaires sociaux ne touchent pas l'ensemble des assurés pour faire des économies de quelques centaines de millions de francs. Ici, vous avez l'occasion de faire une économie pour le deuxième pilier, pour les assureurs, pour les prestations d'assurance, en faisant payer ces prestations de courtage à celles et ceux qui doivent les payer, c'est-à-dire à celles et ceux qui demandent le conseil – ce sont en l'occurrence les employeurs.

Comme je l'ai dit en introduction, il s'agit aussi d'éviter les conflits d'intérêts, qui sont évidents si les caisses de pension doivent payer ces prestations.

Enfin, je conclus sur la question des autorités de surveillance du deuxième pilier et des autorités de surveillance des fondations. Ici, nous vous demandons de vous en tenir à la version minimale, à savoir d'interdire aux conseillers d'Etat en charge du secteur d'être membres des autorités de surveillance, et pas à tous les conseillers d'Etat ou à tous les membres du secteur, selon les autres propositions. Ainsi donc, je vous invite à suivre la majorité sur ce point.

Lohr Christian (M-E, TG): Auch für die Mitte-Fraktion ist der Handlungsbedarf bei dieser Vorlage unbestritten. Wir werden deshalb auf den Entwurf zur Modernisierung in der ersten Säule sowie zur Optimierung der Governance in der zweiten Säule einstimmig eintreten. Wir können heute über Änderungsanträge debattieren, denen eine durchaus gute und sinnvolle Vorarbeit durch den Bundesrat, aber ebenso durch den Ständerat als Erstrat zugrunde liegt.

Wir teilen in jeder Beziehung die Ansicht, dass es bei der AHV, bei den EL, bei der EO sowie bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft eine risikoorientierte Aufsicht braucht, die neu verstärkt vorausschaut und eben nicht zurückblickt.

AB 2022 N 217 / BO 2022 N 217

Ebenso ist es für uns ein absolutes Gebot der Zeit, moderne Führungs- und Kontrollsystème einzuführen. Zu Recht wird heute von aussen viel kritischer hingeschaut. Fehlentwicklungen werden deutlich aufgezeigt. Für sogenannt kreatives Handeln und kreatives Gestalten darf kein Freiraum bestehen. Selbstverständlich begrüssen wir es, wenn die Grundsätze der Good Governance nun klar verankert sind und Anforderungen an die Unabhängigkeit der Durchführungsstellen, die Integrität der verantwortlichen Personen sowie die Transparenz der Rechnungslegung klar formuliert sind.

Ebenso ist es im Sinne der Mitte-Fraktion, dass die Steuerung und die Aufsicht über die Informationssysteme verbessert werden. Man staunt hier ein bisschen darüber, wo man stehengeblieben ist. Selbstredend gilt es dabei aber auch den Datenschutz konsequent einzuhalten; hier muss agiert werden. Wenn von gezielten Optimierungen bei der zweiten Säule die Rede ist, dann geht es darum, genau darauf zu achten, aufmerksam genau darauf zu schauen. Es geht darum, Bewährtes in der Aufsichtsorganisation durchaus zu belassen und nur dort Anpassungen vorzunehmen, wo sie sich auch wirklich aufdrängen. Bei der Wahl von Aufsichtsgremien stehen die Verantwortlichen immer in der Pflicht, kluge Personalentscheide zu treffen, die dann eben nicht im Nachhinein infrage gestellt werden können. Hier gilt es, auch immer wieder Fingerspitzengefühl zu zeigen und keine Parteispiele zu betreiben.

Die Kommission hat sich spürbar in einem Spannungsfeld befunden: Es ging darum, auf der einen Seite überlegte Schritte zu tun, auf der anderen Seite aber nicht einem Übereifer zu verfallen. Mit Befremden haben



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



wir zur Kenntnis genommen, dass die Verwaltung Punkte in die Gesetzesberatung aufgenommen hat, die zuvor nicht in einer breiten Vernehmlassung offen gelegt worden waren. Wir finden dieses Vorgehen nicht korrekt und verlangen die strikte Einhaltung des Wegs der Tugend und der gemeinsamen demokratischen Prinzipien. Wir erachten die Vorlage als gut abgestütztes Instrument für die nahe Zukunft und werden einstimmig auf sie eintreten.

Weichelt Manuela (G, ZG): Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Aufsicht über die AHV, die EL, die EO und die Familienzulagen in der Landwirtschaft modernisiert werden. Die Aufsicht über die AHV ist seit 1948 nahezu unverändert geblieben. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Governance sind lückenhaft. In der heutigen Gesetzgebung ist kaum etwas zu Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz verankert. Eine der drei Hauptstossrichtungen der Vorlage ist es, Good Governance in der ersten Säule zu gewährleisten, so der Bundesrat. Das ist grundsätzlich richtig, gut und notwendig. Governance und Aufsicht sind den Grünen wichtig. Die grüne Fraktion ist für Eintreten.

Ich lege offen, dass ich in meiner Zeit als Regierungsrätin auch Präsidentin der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht war. Dies hilft mir, die Vorlage besser zu beurteilen.

Es gibt vier bedeutende Aspekte, welche die grüne Fraktion bei der Vorlage problematisch findet:

1. Auf Seite 13 der Botschaft ist die Aufsicht über die Durchführungsstellen gut dargestellt. Es gibt die fachliche Aufsicht, die finanzielle Aufsicht und die administrative Aufsicht, welche auf diverse Stellen verteilt sind. Die grüne Fraktion teilt hier die Meinung der Finanzkommission und der FinDel, welche Handlungsbedarf diagnostizierten. Die FK-N empfiehlt die Zusammenlegung aller Durchführungsaufgaben. Dabei gehört auch die Finanzanlage zur Durchführung, wie dies auch bei den Pensionskassen, bei der Publica oder bei der Suva der Fall ist.

Der Bund macht nicht das, was er von den Kantonen verlangt. Er trennt Aufsicht und Durchführung nicht. Gemäss AHVG werden die Kantone verpflichtet, eine kantonale Ausgleichskasse als selbstständige öffentliche Anstalt zu führen. Der Bund führt jedoch die Ausgleichskasse für das Bundespersonal sowie für das Personal von Betrieben, die dem Bund nahestehen, selbst und nicht als selbstständige öffentliche Anstalt, und zwar im gleichen Departement, in dem er seine Interessen als Arbeitgeber vertritt. Damit trennt der Bund die Aufsicht und die Durchführung nicht, was keiner Good Governance entspricht.

Da der Bundesrat dieses Problem seit Jahren vor sich herschiebt und nicht löst, wurde eine entsprechende Motion der SGK-N nötig, welche Beratungen in der FinDel und der FK auslöste und letzte Woche vom Nationalrat ohne Gegenstimme gutgeheissen worden ist.

2. Die grüne Fraktion sieht bei den Brokerentschädigungen dringenden Handlungsbedarf. Die Gefahr, dass die Broker nicht diejenige Pensionskasse empfehlen, die für die Arbeitnehmerinnen am besten wäre, sondern diejenige, die am meisten Provision und Courtage bezahlt, ist gross. Es braucht dringend Leitplanken vom Bundesrat, damit die Broker nach Aufwand entschädigt werden und es keine Fehlanreize gibt, jene Pensionskassen zu wählen, welche die Broker am besten entschädigen. Und es braucht Transparenz; es braucht Transparenz bei den Maklergebühren.

3. Das Ziel einer unabhängigen BVG-Aufsicht haben wir noch nicht erreicht. Was sucht die Branche, die sich dann selbst beaufsichtigt, in der Aufsicht? Liberty gestaltet den Vorsorgemarkt der Zukunft mit, so lautet ihre Werbung, und Liberty sitzt auch in der Aufsicht über das BVG. Ist das Governance?

4. Exekutivmitglieder in der Oberaufsicht: Ja, die Grünen sind dafür, aber das soll nicht für Regierungsratsmitglieder gelten, deren Departemente mit den Fragen der zweiten Säule betraut sind.

Leider hat den Bundesrat beim Thema Governance der Mut verlassen. Hier haben wir die Chance, noch einige Nachbesserungen zu machen.

Dobler Marcel (RL, SG): Gerne nehme ich im Namen der FDP-Liberalen Fraktion Stellung zu diesem Gesetzentwurf. Mit ihm soll die Aufsicht über die AHV, über die EL, über die EO und über die Familienzulagen in der Landwirtschaft modernisiert werden.

Die Aufsicht über die AHV ist seit 1948 nahezu unverändert geblieben. Wie Sie schon gehört haben, drängen sich angesichts der technischen Entwicklungen, der zunehmenden Bedeutung der Informationssysteme für die Durchführung der ersten Säule und der höheren Anforderungen, die heute an die Governance gestellt werden, gesetzliche Grundlagen zur Aufsicht auf. Die zur Verfügung stehenden Instrumente sind nicht mehr zeitgemäß. Aus diesem Grund unterstützen wir die drei Hauptstossrichtungen in der ersten Säule. Eintreten ist für uns unbestritten, der Handlungsbedarf ist gegeben. Der Entwurf geht in die richtige Richtung.

Diese Vorlage trägt den Titel "Modernisierung der Aufsicht", und zwar über die AHV. Die Vorlage ist mit den Betroffenen abgesprochen worden. Bei diesem Geschäft wurde eine Vernehmlassung durchgeführt, worauf



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



auch diverse Anpassungen im Entwurf gemacht wurden. Was für uns aber unverständlich ist, ist die Tatsache, dass trotz des Titels plötzlich das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge hinzugekommen ist. Das war nicht in der Vernehmlassung und auch nicht so geplant. Die Betroffenen hatten auch keine Gelegenheit, sich in der Vernehmlassung dazu zu äussern. Die Bestimmung, die hier eingeführt wurde, hat letztlich mit der Aufsicht nichts zu tun. Ich beziehe mich hier insbesondere auf die Frage der Vermittlertätigkeit in diesem Bereich. Sie ist bereits Gegenstand einer laufenden Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes und ist hier am falschen Ort.

Kontrovers ist einzig die Frage, ob Mitglieder kantonaler Regierungen in den Aufsichtsgremien über Vorsorgeeinrichtungen Einstieg nehmen dürfen. Wir von der FDP-Liberalen Fraktion möchten diese Möglichkeit aus Compliance-Gründen unterbinden. Gerne werde ich in der Detailberatung noch mehr zu diesen Fragen und zum Antrag der Minderheit I (Sauter) zu den Aufsichtsgremien sagen.

Zu guter Letzt möchte ich noch kurz erwähnen, dass die finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage gering sind, da es sich um einen gesetzlichen Rahmen handelt, der verbessert wird. In einigen Bereichen wird es einen zusätzlichen Personalbedarf geben, aber nicht in grossem Umfang.

Gerne gebe ich jetzt schon bekannt, wie sich die FDP-Liberale Fraktion bei den Abstimmungen verhalten wird. Bitte folgen Sie immer der Mehrheit, ausgenommen beim Antrag der Minderheit Sauter, den ich vorhin erwähnt habe.

AB 2022 N 218 / BO 2022 N 218

Ich lade Sie also dazu ein, nun einzutreten und die Vorlage dann auch in der Gesamtabstimmung anzunehmen.

Rösti Albert (V, BE): Wie schon mehrfach gesagt, soll die Aufsicht von AHV und BVG revidiert werden. Bei der AHV ist der Handlungsbedarf relativ klar, da praktisch noch unverändert die Aufsicht aus dem Jahr 1948 besteht. Wir ändern hier also eine Aufsicht, die bereits sehr lange besteht. Deshalb ist es sicher notwendig, dass wir heutige Managementinstrumente einführen. Es sind deren drei, wie hier schon mehrmals erläutert wurde. Ich kann sagen, dass auch unsere Fraktion dieser Modernisierung im Grundsatz zustimmt. Es ist eine vorausschauende, risikobasierte Aufsicht mittels moderner Führungs- und Kontrollinstrumente. Es handelt sich dabei um ein Risiko- und Qualitätsmanagementsystem oder ein internes Kontrollsysteem, wie wir das heute in allen modernen Betrieben oder auch Verwaltungen kennen.

Die Zielsetzung ist erstens, dass man im Controlling weniger zurück- als vielmehr vorausschaut, eben risikobasiert, gestützt auf Risikoeinschätzungen. Zweitens geht es um die Unabhängigkeit der Durchführungsstellen. Drittens geht es um eine verbesserte Steuerung über Informationssysteme, um moderne Informatik, die hier eingesetzt werden soll.

Die Aufsicht über die Einrichtung der beruflichen Vorsorge, die zweite Säule, wurde bereits 2012 neu ausgestaltet, ist also deutlich jünger. Hier gilt es, entsprechend der Korrektur der Aufsicht über die AHV, in Einzelbereichen Anpassungen zu gestalten. Die Instrumente sind nach Ansicht unserer Fraktion zielführend. Es waren einige Fragen umstritten, die wir hier anschliessend bei der Behandlung der Minderheitsanträge thematisieren werden, etwa inwiefern die kantonalen Regierungsmitglieder und Angestellte der öffentlichen Verwaltung weiterhin in den Kontrollgremien der regionalen Aufsichtsbehörden vertreten sein sollen. Wir haben hier unsererseits einen Kompromiss vorgeschlagen, den ich dann im Rahmen der Detailberatung erläutern werde.

Die Entschädigung von Vermittlungstätigkeiten ist auch ein Punkt, der umstritten ist. Auch unsere Fraktion ist der Meinung, dass das nicht hier in diesem Gesetz zu regeln, sondern Gegenstand des Versicherungsaufsichtsgesetzes ist. Eine Spezialregelung hier für die AHV und für das BVG scheint uns nicht zielführend zu sein, auch mit Bezug auf die Freiheit der Institutionen AHV und BVG.

Im Rahmen der Debatte wurde auch diskutiert, ob die im Eidgenössischen Finanzdepartement angesiedelte Zentrale Ausgleichsstelle, die mit Vollzugsaufgaben der AHV betraut ist, mit der im Eidgenössischen Departement des Innern angesiedelten Compenswiss, die für die Geld- und Vermögensverwaltung verantwortlich ist, in eine neue Struktur, eine Sozialversicherungsanstalt, überführt werden soll. Hierzu hat die Kommission bekanntlich einen Prüfungsauftrag eingereicht. Wir wären hier noch nicht bereit, sofort einen Entscheid zu fällen, begrüssen es aber, dass diese Zusammenlegung am Rande dieser Gesetzesberatung dann in einer späteren Phase auch geprüft wird und hierzu dann allfällige Beschlüsse gefasst werden können.

Die Vorlage werden wir unterstützen, d. h., wir werden eintreten. Ich bitte Sie, anschliessend überall den Mehrheiten zu folgen, mit Ausnahme der zwei Minderheitsanträge unsererseits bei Artikel 60 und bei Artikel 95, die ich noch erläutern werde. Die SVP-Fraktion wird eintreten.

Mettler Melanie (GL, BE): Der Bundesrat will also die national organisierte Aufsicht über die erste Säule sowie die EL, die EO und die Familienzulagen in der Landwirtschaft modernisieren. Das wird auch von der Eid-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



genössischen Finanzkontrolle gefordert. Der Wechsel von einer rückblickenden zu einer vorausschauenden, risikoorientierten Aufsicht ist natürlich zeitgemäß. Zudem werden die Durchführungsstellen fortan verbindlich verpflichtet, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Weiter werden Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde präzisiert.

Die Grünliberalen unterstützen und begrüssen diese Modernisierung zur Erhöhung der Effizienz und Qualität. Die Altersvorsorge steckt in der Vertrauenskrise, was schädlich für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Innovationskraft der Schweiz ist. Gerade eine effiziente, handlungsfähige und kompetente Aufsicht ist eben eine wichtige Grundlage, um das Vertrauen wiederherzustellen. Aber die grosse Diskussion über das Aufsichtssystem werden wir vor allem in der zweiten Säule führen. Als Diskussionsgrundlage hat der Rat hierfür in der vergangenen Herbstsession einen Bericht in Auftrag gegeben.

In der heutigen Vorlage geht es in erster Linie um die erste Säule, die national organisiert, aber eben in den Kantonen vollzogen wird. So haben denn nur wenige Themen zu eingehenderen Diskussionen geführt. Auf zwei davon möchte ich kurz eingehen.

Das erste Thema ist die Organisation der Zentralen Ausgleichsstelle: Hierzu wurde eine Vertretung der Eidgenössischen Finanzkontrolle angehört und anschliessend auch eine Kommissionsmotion verabschiedet. Es wurde also ein mehrheitsfähiger Ansatz gefunden.

Das zweite Thema ist – der Evergreen – die Vermittlungstätigkeit: Basierend auf einer Interpellation eines Ratsmitglieds hat die Verwaltung den entsprechenden Artikel nach dem Vernehmlassungsprozess eingeführt. Die Frage, um die es hier geht, ist, ob Arbeitgeber in der Lage sind, sich ein klares Bild darüber zu machen, welche Vorsorgeverträge sie abschliessen, und ob es zulässig ist, dass die Vorsorgeeinrichtungen die Beratung durch Broker als Verwaltungskosten verbuchen. Für die grünliberale Fraktion ist es nicht überzeugend, wie der vorgeschlagene Artikel die Unabhängigkeit der KMU erhöhen bzw. die Verwaltungskosten reduzieren soll. Die Maklertätigkeit wird ja gerade von den KMU sehr geschätzt. Für die Versicherungsgesellschaften heisst das wiederum, dass sie ihre Vertriebstätigkeiten glaubwürdig gestalten. Wenn es keine Makler oder Broker gäbe, dann würden die Vorsorgeeinrichtungen diese Aufgabe auf anderem Wege erfüllen, also Direktakquise betreiben, wodurch natürlich ebenfalls Verwaltungskosten entstehen würden, die genau gleich mit Versicherungsbeiträgen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden finanziert würden.

Die Gebühren müssen heute transparent ausgewiesen werden. Wenn ein KMU einen Vertrag für Beratung durch Broker abschliesst, muss klar ausgewiesen werden, welche Abgeltungen und Konditionen zum Zuge kommen. Diese Transparenzregeln werden heute nicht überall befolgt. Das ist problematisch, und selbstverständlich muss dieses Problem gelöst werden. Die Regeln müssen umgesetzt werden, und die Nichtbeachtung der Regeln muss Folgen haben. Das ist nicht nur im Interesse der Beitragszahlenden, sondern auch im Interesse der Branche, die unter massivem Vertrauensverlust leidet. Allerdings wird es kaum die Lösung des Problems sein, wenn Regeln der Transparenz nicht eingehalten werden.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, wir freuen uns alle auf den nahen Feierabend. Wenn Sie ihn früher beginnen möchten, machen Sie das bitte in der Wandelhalle. Sonst bitte ich Sie, Frau Mettler das Wort zu lassen, solange sie es hat.

Mettler Melanie (GL, BE): Wenn man die Transparenz erhöhen will, kann es ja nicht die Lösung sein, dass man dies mit einer Komplizierung der Finanzflüsse zu tun versucht. Im Grundsatz erhöht die Beratung durch Vermittelnde die Unabhängigkeit und reduziert die Marktmacht von dominanten Akteuren. Wir erwarten aber von der Branche, dass sie in ihre interne Aufsicht investiert und sich dafür verantwortlich fühlt, dass Regeln – so wie eben zum Beispiel Transparenz – eingehalten werden. Tut sie das nicht, so sagt sie durch die fortlaufende Erosion des Vertrauens am Ast, auf dem sie sitzt.

Wir treten auf diese Vorlage ein. Zu den verbleibenden Minderheiten werden wir uns bei Bedarf bei der Beratung der Blöcke noch äussern.

Berset Alain, conseiller fédéral: La surveillance des assurances sociales incombe à la Confédération. Cette tâche a été déléguée, pour le premier pilier, à l'Office fédéral des assurances sociales et, pour le deuxième pilier, la surveillance

AB 2022 N 219 / BO 2022 N 219

est assumée par les cantons et par la Commission de haute surveillance.

Cette surveillance est importante aussi bien dans le premier que dans le deuxième pilier, car il s'agit de s'assurer toujours de la conformité à la loi, de ce qui est réalisé, de l'efficacité et de la qualité de l'exécution des assurances. Or, si l'on regarde la surveillance ou son exécution pour le premier et le deuxième piliers, elle



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



a beaucoup changé au fil du temps. Cette exécution est devenue plus complexe. Elle évolue aussi au regard des forts développements liés à la numérisation.

Cela dit, la surveillance, elle, n'a que peu évolué, notamment dans le premier pilier. Dans le premier pilier, le Conseil fédéral suit trois axes principaux pour moderniser la surveillance: tout d'abord une surveillance évidemment axée sur les risques; ensuite, un élément très important, la gouvernance et sa qualité; enfin, les systèmes d'information. Ce sont les éléments principaux que vous retrouvez dans le projet sur lequel vous vous penchez.

Je commencerai par quelques mots sur la surveillance axée sur les risques. Si vous regardez le système de surveillance aujourd'hui, il est très réactif. Or c'est devenu tout à fait insuffisant. On ne peut plus bien gérer et surtout pas anticiper les risques. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral entend faire évoluer ce système vers une surveillance axée sur les risques liés à l'exécution, en visant également le respect des prescriptions concernant la sécurité de l'information et la protection des données. Concrètement, il s'agit de faire en sorte que les organes d'exécution aient soin d'introduire des systèmes modernes de gestion des risques et de la qualité et que l'on puisse instaurer un système de contrôle interne.

Le deuxième élément concerne la gouvernance. Les principes de bonne gouvernance sont présents dans beaucoup de domaines – c'est une discussion qui occupe d'ailleurs souvent le Parlement –, mais il faut relever que ces principes sont quasiment inexistant dans les bases légales du premier pilier. Nous souhaitons pour cette raison modifier ces bases légales et, pour prévenir les pertes financières, pour renforcer également la réputation du premier pilier, eh bien tous les organes d'exécution devraient, à l'avenir, satisfaire à des exigences minimales en matière de gouvernance, ce qui n'est pas le cas, et ce que nous souhaitons améliorer avec le projet.

Le dernier élément concerne le pilotage de la surveillance des systèmes d'information. Je n'entrerai pas dans les détails maintenant, mais cela nous paraît aussi être un élément pour lequel des progrès importants sont à réaliser.

Nous profitons de cette révision non seulement pour moderniser la surveillance du premier pilier, pour laquelle il faut vraiment qu'un pas important soit fait, mais également pour faire quelques adaptations dans le deuxième pilier. Il y a eu une réforme structurelle qui est entrée en vigueur en 2012 et qui a déjà beaucoup amélioré la situation, mais nous souhaitons quand même profiter de la révision pour faire quelques améliorations ponctuelles en ce qui concerne la question de l'indépendance des autorités de surveillance – cela a été mentionné dans le rapport de la commission. Nous avons aussi précisé les conditions pour la reprise d'effectifs de rentiers ou la rémunération de l'activité de courtage – une question également importante.

Voilà donc un projet qui n'est pas très spectaculaire, mais extrêmement important pour la surveillance et la qualité de la surveillance dans le premier et le deuxième piliers. C'est un projet qui a des conséquences financières probablement très modestes. Il s'agit d'améliorer la surveillance, la gouvernance et de ne pas créer de dépenses supplémentaires importantes. Et, donc, il nous paraît aujourd'hui nécessaire de faire ce pas. Cela a nécessité un travail de préparation assez long pour que ce projet puisse arriver devant vous.

Je vous invite, au nom du Conseil fédéral, à entrer en matière sur le projet.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht)
Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance)**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Ingress, Ersatz eines Ausdrucks, Art. 49

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction, préambule, remplacement d'une expression, art. 49

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



Block 1 – Bloc 1

Modernisierung der Aufsicht in der ersten Säule *Modernisation de la surveillance dans le premier pilier*

Gysi Barbara (S, SG): Bei meinem Minderheitsantrag zu Artikel 49a Absätze 3 und 4 und weiteren Bestimmungen geht es um die Anforderungen an die Informationssysteme. Meine Minderheit bezieht sich auf die Anforderungen an die Informationssysteme und den Datenschutz. Ich beantrage Ihnen, dem Entwurf des Bundesrates zu folgen. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft dargelegt, dass es sinnvoll ist, gewisse Mindestanforderungen zu definieren. Diese Ansicht teilen wir ganz klar.

Die Durchführungsstellen betreiben Informationssysteme. Diese müssen auch dem Datenschutz genügen. Das betrifft die Absätze 1 und 2 von Artikel 49a. So weit bestand auch Einigkeit in der Kommission. Der Bundesrat geht aber noch etwas weiter und will, dass die Aufsichtsbehörde gewisse Mindestanforderungen, die die Informationssysteme zur Sicherstellung von Informationssicherheit und Datenschutz zu erfüllen haben, definieren kann. Dabei sollen die Durchführungsstellen angehört werden.

Es geht um sensible persönliche Daten. Da ist es unseres Erachtens klar, dass es Mindeststandards und klare Vorgaben braucht. Wir haben in unserem Land zahlreiche Durchführungsstellen; es sind, inklusive der Familienausgleichskassen, an die siebzig. Weil wir eine solche Breite an Durchführungsstellen haben, ist es, glaube ich, richtig, etwas mehr als eben nur das Minimum zu definieren. Die Bevölkerung ist mobiler geworden. Die Leute wechseln häufiger ihren Wohnsitz oder auch ihren Arbeitsort. Es kann daher sein, dass sie plötzlich von einer anderen Durchführungsstelle betreut werden. Da ist es eben wichtig, dass es klare Standards und klare Abläufe gibt. Das erleichtert die Übergänge. Das ist ja dann auch im Sinne all derjenigen, die versichert sind.

Die Mehrheit der Kommission behauptet, die Regelungsdichte werde zwangsläufig erhöht werden. Das stimmt allerdings nur bedingt. Es geht hier darum, eine gute und zweckgerichtete Aufsicht im Bereich der Altersvorsorge zu installieren.

Ich bitte Sie darum, dem Bundesrat zu folgen.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Das Wort zur Begründung seiner beiden Minderheitsanträge hat Herr Rösti.

Rösti Albert (V, BE): Der Antrag der Minderheit zu Artikel 60 Absatz 1ter lautet dahingehend, dass der letzte Satzteil von Absatz 1ter gestrichen werden soll. Wir möchten also, dass man bei einer allfälligen Auflösung nicht subsidiär die Gründerverbände belastet.

Es wird ja gefordert, dass die Verbandsausgleichskassen für den Fall einer Auflösung genügend Rückstellungen haben. Ich gehe davon aus, dass es zu erheblichen Problemen kommen dürfte, wenn man noch auf die Gründerverbände zurückgehen müsste. Ich glaube, es muss von vornherein klar sein, dass die Mittel für eine Auflösung vorhanden sind. Ich kann nicht sagen, wie viele Gründerverbände da betroffen

AB 2022 N 220 / BO 2022 N 220

wären, aber es scheint mir eine relativ komplexe, bürokratische Angelegenheit zu geben, wenn man dann plötzlich noch die Gründerverbände aufsuchen muss.

Die Verbandsausgleichskassen müssen ja gemäss Absatz 1bis Reserven bilden, die es erlauben, die Folgekosten einer Auflösung vollständig zu decken. Wenn man dann im folgenden Absatz sagt, man könne subsidiär auf die Gründerverbände zurückgreifen, dann stünde für mich als Kasse die Reservebildung, die gefordert wird, nicht so im Vordergrund, was entsprechende Schwierigkeiten geben könnte.

Ich bitte Sie deshalb, diesen Satzteil zu streichen.

Beim Antrag meiner zweiten Minderheit zu Artikel 95 Absatz 3 Buchstabe a stellt sich die Frage, ob die eingesetzten Informatiksysteme durch den Betreiber statt durch den Staat weiterentwickeln sind, ob diese dann, wie die Betriebskosten zur Weiterentwicklung der Systeme, von den Durchführungsstellen im Rahmen ihres Veraltungsbudgets zu tragen wären und ob Beiträge der Betriebe über die Verwaltungskosten und nicht über den AHV-Ausgleichsfonds abzurechnen wären. Von der Logik her ist nicht klar, weshalb diese Systeme über den AHV-Ausgleichsfonds abgegolten werden sollen. Es sind doch eigentlich auch Verwaltungskosten. Ich empfehle Ihnen deshalb hier, Artikel 95 Absatz 3 Buchstabe a entsprechend zu streichen.

Wenn die Bedingung erfüllt ist, dass es gesamtschweizerisch Erleichterungen gibt, werden Ausgleichskassen bereit sein, das System über ihre Verwaltungskosten abzurechnen. Es gibt dann auch einen Anreiz, dieses System auch wirklich zu brauchen. Wenn sie selber in die Finanzierung eingebunden sind, wird es eine automatische Kontrolle geben, ob es effiziente Systeme sind. Wenn sie es nicht selber bezahlen müssen, wird



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2022 • Sechste Sitzung • 07.03.22 • 14h30 • 19.080
Conseil national • Session de printemps 2022 • Sixième séance • 07.03.22 • 14h30 • 19.080



vielleicht gesamtschweizerisch etwas gemacht, was dann schwer anwendbar ist. Also, von der Inzidenz her scheint mir hier diese staatliche Übernahme nicht notwendig.
Ich bitte Sie deshalb, dieser Minderheit ebenfalls zu folgen.

Präsidentin (Kälin Irène, Présidente): Ich schlage Ihnen vor, die Beratung des Geschäftes hier zu unterbrechen und sie in der dritten Sessionswoche am Donnerstagnachmittag fortzusetzen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 18.50 Uhr
La séance est levée à 18 h 50*

AB 2022 N 221 / BO 2022 N 221